

金融危机背景下的英国社会改革

田德文

[内容提要]与欧洲其他国家相比,英国的经济结构与世界经济关联度更高。因此,此次金融危机对英国经济造成极大冲击。在社会层面上,经过 20 世纪八九十年代的新自由主义改革,战后英国的福利国家制度实际上已经转型。布莱尔执政十年的社会政策实践,核心内容是在这种转型基础上推动福利制度的现代化,使其适应英国经济与社会方面的新变化。“新工党”社会改革之后的英国社会政策安排与其经济结构紧密契合,曾经给英国带来了长达十年的经济稳定增长。金融危机的到来结束了英国社会改革的黄金时代。目前执政的保守党和自由民主党联合政府,出于意识形态和应对金融危机的现实考虑,将主要注意力放在财政紧缩方面。受此影响,未来英国社会改革最为可能的模式应该是在扩大开支和维持最低标准之间摇摆,通过妥协方案逐步完成制度性调整。

[关键词]金融危机 英国 社会改革

[分类号]D5 [文献标识码]A [文章编号]1005-6505(2012)05-0010-07

英国“福利国家”转型

英国是世界上最早建立社会保障制度的国家之一,19 世纪初就已经开始进行社会立法。经过 20 世纪初劳合·乔治自由党政府的社会改革和两次世界大战之间的制度建设,英国在二战以前就已经建立起社会保障制度的基本框架。二战结束后,英国在《贝弗里奇报告》的指导下,建成比较全面的福利国家制度。但是,随着战后经济的持续衰落,英国福利国家制度从 20 世纪 70 年代开始面临严重危机。20 世纪 80 年代,以撒切尔夫人为首的

保守党政府对其进行较大调整,使英国福利国家制度发生重大转型。

现代社会政策体系的核心是通过公共开支实现代际、贫富之间的转移支付。但是,公共开支水平的高低却并非衡量一个国家是否“福利国家”的唯一标准。事实上,撒切尔的社会改革并没有降低英国公共开支的绝对水平,而是通过改变英国社会开支的结构完成英国福利国家的转型(见表 1)。更明确地说,撒切尔改革之后,英国就已经不再是一个原有意义上的“福利国家”了。

表 1 “撒切尔革命”期间英国福利国家开支指数表(1979—1980 财年 = 100)

项目	1980—1981	1981—1982	1982—1983	1983—1984	1984—1985	1985—1986
社会保障	103.7	113.2	120.3	124.5	128.2	131.1
个人社会服务	102.3	100.8	102.9	106.3	107.9	110.2
健康与个人社会服务	102.7	105.7	107.3	108.3	109.8	110.4
教育	97.3	94.8	95.4	95.9	95.3	94.1
住房	82.8	53.6	44.3	47.9	46.3	37.8

资料来源: Ray Robinson & Ken Judge, “Public expenditure, privatization, and the welfare state in Britain”, in Robert Morris(ed.), *Testing the Limits of Social Welfare*, Brandeis University Press, 1988, p. 41.

从表 1 的数据中可以看出,“撒切尔革命”期间英国公共开支真正呈下降趋势的只有教育和住房,社会保障和社会服务最多只能说是限制了上涨的幅度。之所以如此,老龄化、单亲家庭和失业增加所造成的社会政策需求固然是重要原因,但更直接的原因是这方面的改革措施牵涉到公民的切身利益,处理不当会带来政治上的麻烦。因此,即使是强硬到有“铁娘子”之称的撒切尔夫人,在社会福利改革方面也不得不小心翼翼。

但是,从理论上说,“撒切尔革命”还是从根本上推动了英国福利国家制度的转型。这是因为,“福利国家背后的总原则是,政府既应该又必须承担起为所有公民提供过得去的最低生活水准的责任,它包括对贫穷和依赖的三方面攻击。第一,它意味着以这样一种方式规范市场,以能够维

持较高而稳定的就业水平。第二,它意味着由公共部门提供一系列普遍的社会服务,尤其是教育、收入保障、医疗和住房以及一批个人的社会服务,以满足在充满复杂变化的社会中公民的一个基本需求。社会服务的普遍性是一个重要原则,它暗示国家服务是针对所有公民,而不仅仅针对低收入人口。第三,应有一个建立在收入或资产调查基础之上的援助设施的“安全网”,以满足特殊需要和减少贫困。充分就业、普遍社会服务和社会援助,这三个方面具体地表述了“维持”作为一种社会权利的最低生活水平的集体责任的概念”^①。

与此相应,撒切尔政府从三个方面对英国的福利国家制度进行“拆解”。第一,打破战后英国两大执政党——工党和保守党之间的共识,将抑制通货膨胀设定为政府宏观经济政策的首要目标,取代维

持“充分就业”在政府决策中的核心地位。反通货膨胀战略的主要办法是压缩公共开支,通过降低公共部门的借款需要来控制货币增长。第二,消解社会保障和社会服务领域中的普遍性原则,在养老金改革中引入与个人收入挂钩的“职业年金制度”,国家基本养老金只作为最低安全线而被保留下来。在教育和住房方面引入私有化机制,实现国家从这两个社会服务领域中的“后撤”。与此同时,撒切尔政府在国民保健服务和个人社会服务方面也进行了一些私有化实验,但是和住房改革相比,这些措施的作用是比较有限的。^②第三,从伦理高度进一步强调个人责任,减少人们对于“国家”的依赖感,试图修正战后英国的社会价值观,重新强调“个人的选择权”在实现社会公正过程中的基础地位。

从经济效应上看,“撒切尔革命”基本制止了英国经济增长的颓势,从某种意义上可以说创造了一个经济奇迹。撒切尔夫人当政期间,英国国民生产总值年平均增长率达到2%以上,其中1982—1988年间均在3%以上。同时,有效地控制了英国的通货膨胀率。1980年,英国的通货膨胀率曾经高达19.7%,到1986年降低到3.3%。但是,改革也产生了严重的负面效应,这就是失业率急剧增加。由于战后英国政府长期采取充分就业政策,20世纪70年代中期以前,英国的失业率一直是西欧国家中比较低的,基本维持在3%以下。但是,到20世纪70年代末期,在经济衰退的影响下,英国的失业率已经开始直线上升,到1979年达到9.5%。撒切尔夫人领导的保守党上台以后,“反通货膨胀取代充分就业目标成为宏观经济政策的首要目标,当失业上升时,政府不再像过去那样扩大需求以降低失业,反而进一步限制需求的增长来遏制通货膨胀”^③。这种政策在抑制通货膨胀的同时,推动英国的失业率急剧增高。1986年,英国的失业率达到创记录的11.8%;从1979—1990年,英国的平均失业人口一直在200万左右;1993年,英国的失业率再度猛增,接近300大关。^④

面对失业率的直线上升,撒切尔政府并非毫无作为。按照新自由主义的思路,也采取了很多应对措施。其中最重要的是扩大就业培训的规模,试图推进实现福利国家制度从“收入维持型”向“促进就业型”的转变。在此期间,英国用于就业方面的公共开支不断增加。“1979到1990年间,英国政府在经济各主要领域的开支有较大幅度的削减,但在就业方面的开支则从20.18亿英镑上升到26.41亿英镑,增幅达到30.8%。”^⑤“政府在就业领域的大量开支主要投入到各种就业培训计划中。从1983年到1988年,由政府出资的就业和培训项目有‘青年培训计划’(Young Training Scheme,简称YTS)、“社区项目”(Community Project,简称CP)、“企业津贴计划”(Enterprise Assistant Project,简称EAP)和一些较小的项目。”^⑥这样,20世纪90年代保守党执政后

期,在经济形势逐渐好转和政府多种努力的综合作用下,1993年以后英国的失业率持续下降。到1997年布莱尔工党政府上台时,已经降低到6.5%左右,低于多数欧洲国家的水平。

英国“福利国家”的现代化

20世纪90年代后期,布莱尔领导的工党政府上台执政,推进转型后的英国福利国家制度进一步“现代化”,使其与当代英国的经济、社会结构紧密契合,确保了金融危机之前英国经济长达十年的稳定增长和相对较低的失业率。在欧洲,此前十几年中,英国曾经是社会改革成功的范例。

实现福利国家的现代化是工党社会改革核心理念。据英国学者统计,在布莱尔1997到1999年的53次讲演中,“新”这个形容词出现了609次,“改革”出现了143次,“现代化”出现了87次。^⑦但是,关于福利国家现代化的内涵,工党政府却并没有完整的说明。归纳起来,只能说是为应对时代、经济与社会的变化实行全面的变革。1997年大选中,工党在竞选宣言中宣称“我们将是福利改革的政党”。用布莱尔的话说,他所领导的“新工党”在福利政策的“每一个领域中都规划出了一项新的和不同的举措,既不同于老左派,也不同于保守的右派”。工党将改革公共服务作为2001年竞选宣言的核心内容,承诺“使所有人共享繁荣,提供世界级的公共服务,建设现代化的福利国家和强健、安全的社区”。到2005年议会选举时,社会改革取得的成绩足以让工党志得意满地宣布1997和2001年竞选宣言中关于福利国家现代化和福利改革的承诺已经实现。2007年布朗继任首相,已经宣称要开启英国“公共服务转型的下一阶段”了。^⑧这些言辞中或有浮夸和口号的色彩。但是,从统计数据上看,工党政府在社会改革方面所取得的成就却是不容置疑的。

首先,迅速扭转撒切尔执政时期英国失业率急剧升高的趋势(见图1)。1998—2007年,英国的年平均失业率都远低于欧盟平均水平(见图2)。能实现这种转变,与工党社会改革的基本理念有关。布莱尔上台后,把增加就业重新放到政府中心工作的位置,强调增加就业是福利国家存在的基础。但是,他并没有依照传统左派用扩大需求增加就业的思路,而是从机制上对失业者“施压”与“支援”并举,推动他们重返就业市场。按照他的说法,政府的社会责任是“为那些能够工作的人服务,为那些不能工作的人保险”,而不是用社会福利来养懒汉。据统计,当时英国5800万人口中有100万成年人从来没有工作过,工党政府决心要采取措施促使这个不工作阶层去工作。为此,工党政府对社会保障项目进行了改革,将“寻找工作”作为领取社会补贴的必要条件,失业者不承诺积极寻找工作就得不到失业津贴。在政府的官方语汇中,把失业者改称“求职者(Jobseeker)”。同时,对积极雇佣新职工的私

人企业提供政府补助、向有学龄儿童的单亲家庭提供收入支援,为增加就业提供社会保障。1998年4月,工党政府公布题为《我们国家的新动力:新的社

会契约》的绿皮书,提出了福利国家改革的八项原则,其中的基本原则就是围绕“工作观念”重塑福利国家。^⑨

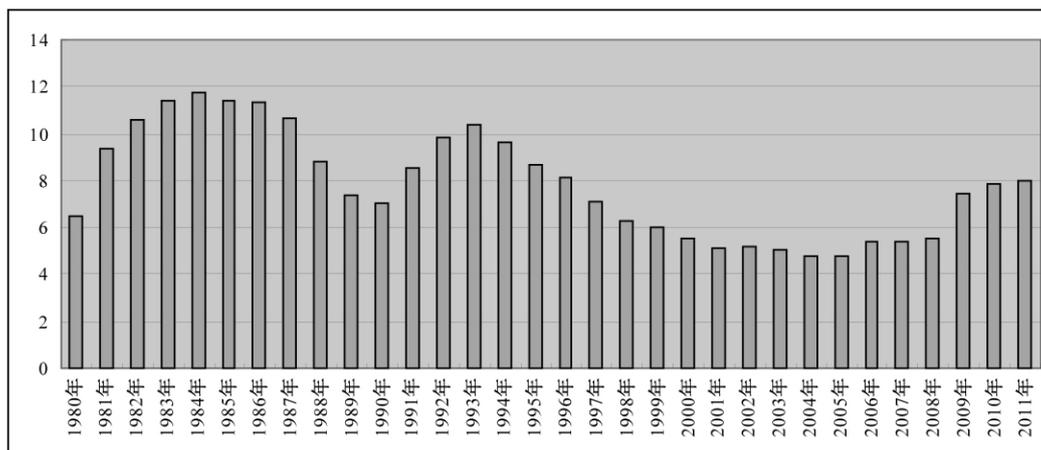


图1 1980—2011年英国失业率变化表

资料来源: <http://www.econstats.com/weo/V027.htm>。

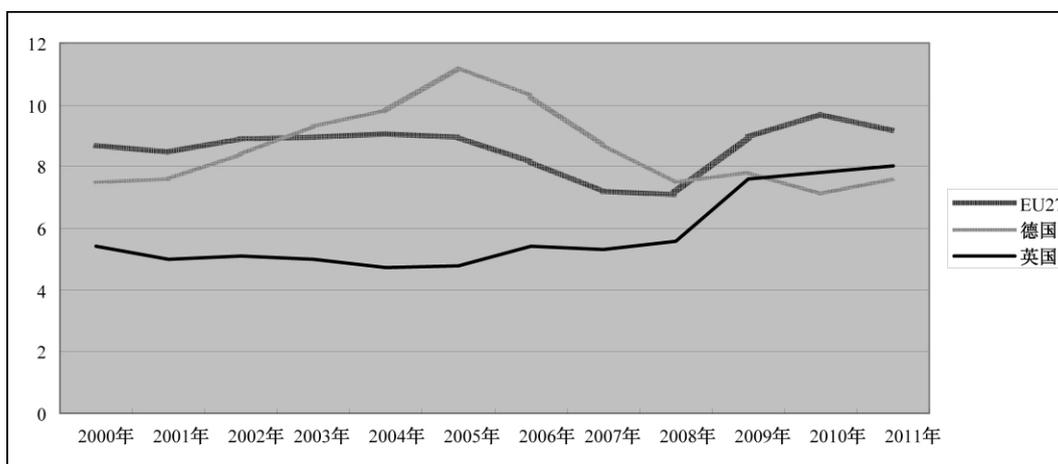


图2 英国和德国失业率情况比较

资料来源: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/images/e/e2/Unemployment_rate%20-2011_%28%25%29.png。

其次,由于改善就业状况主要是通过机制调整,而非通过财政补贴扩大需求所取得的,布莱尔政府在增加就业的同时有效地控制了通货膨胀

(见表2),金融危机以前经济增长速度远高于欧盟平均水平(见表3)。

表2 英国、德国和瑞典通货膨胀率比较

年份	1997	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU27	1.7	1.9	2.2	2.2	2.3	3.7	1.0	2.1	3.1
德国	1.5	1.4	1.9	1.8	2.3	2.8	0.2	1.2	2.5
瑞典	1.8	1.3	0.8	1.5	1.7	3.3	1.9	1.9	1.4
英国	1.8	0.8	2.1	2.3	2.3	3.6	2.2	3.3	4.5

资料来源: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tec00118&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

表3 英国、德国和瑞典真实GDP年增长率比较

年份	1996	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU27	1.8	3.9	2.1	3.3	3.2	0.3	-4.3	2.1	1.5
德国	0.8	1.7	0.7	3.7	3.3	1.1	-5.1	4.2	3.0
瑞典	1.6	4.5	3.2	4.3	3.3	-0.6	-5.0	6.6	3.9
英国	3.1	4.2	2.8	2.6	3.6	-1.0	-4.0	1.8	0.9

资料来源: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>。

第三,通过政策调整,提高社会政策在减少贫困方面的作用。布莱尔工党政府在反对社会排斥方面采取了更加积极的态度,其基本思路是要用以促进就业为主的“第二代福利”替代以社会救济为主的第一代福利,强调社会开支的目的是“要为人民提供机会来摆脱救济金”,而不是要把这些人“养起来”。^⑩工党政府对于社会保障项目的调整基本上都是按照这种思路进行的,其中最具代表性的措施是税收抵免(包括工薪家庭税收抵免和儿童税收抵免)。^⑪同时,工党政府还于1999年建立了英国历史上首个最低工资制度,实现了80年前费边社先驱的理想。最低工资制度覆盖了英国大部分工人,按照规定,雇主必须向有关部门提供企业的最低工资记录,达不到法定最低工资标准或造假记录的,可以罚款最高5000英镑。按照2008年10月1日的标准,英国22岁以上的正式工人每小时最低工资为5.73英镑,18岁到21岁的劳工最低工资是4.77英镑,16到17岁学徒工的最低工资是3.53英镑。^⑫曾经有英国经济学家声称,引入最低工资制度会增加失业,但实际上这种情况并没有发生。欧洲工会联合会(European Trade Union Confederation)最新公布的调查显示,自2003年以来,相对于其他欧洲国家而言,英国底层低收入工人的生活水平提高的幅度最为显著。调查显示,近年来英国在减少贫困方面取得较大进展,其中引入最低工资标准功不可没。自2003年以来,英国最低薪资工人的购买力上升18.8%,西班牙与卢森堡的升幅分别为18%与17.4%。^⑬与此同时,金融危机之前英国制造业工资的提高速度已经超过欧盟平均水平(见图3)。这些改革有效地提高了英国社会政策的作用,“有工作的穷人”数量明显下降(见图4)。

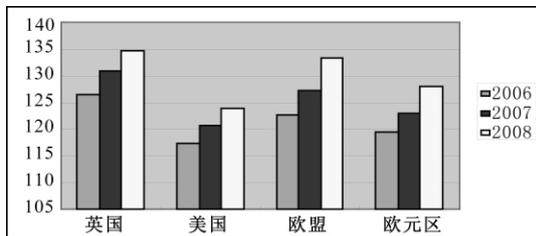


图3 2006—2008年英国制造业工资指数的国际比较(2000=100)

资料来源: http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=EAR_MEI。

金融危机冲击下的英国

2008年8月起,源于美国的国际金融危机迅速对英国构成严重冲击。从根本上说,这是由英国的经济结构决定的。在欧洲国家中,英国经济结构与世界经济之间的联系最为紧密,与美国经济的同步性最强。布莱尔执政期间,金融业的发展对英国经济的持续增长起到了关键作用。据统计,2007年金融服务业产值已经占英国国内生产

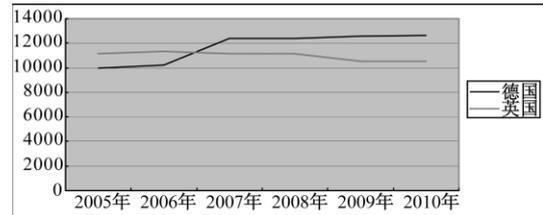


图4 英国与德国社会转移支付后有贫困风险人口数量比较

资料来源: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_52&plugin=1。

总值的10.1%,而在2001年时才占5.5%。在作为国际金融中心的伦敦,金融业产值几乎已经占到城市总产值的1/5,加上其他各项服务设置可能占到了1/3,在比例上已经远远超过纽约,在那里金融服务业产值大约占到总产值的15%。据估计,金融危机发生时,约有70%的国际债券、1/3的世界外汇和几乎一半的国际股票交易是在伦敦进行的。历史上,伦敦曾是世界上最主要的工业中心,但现在工业产值仅占总产值的6%,为20年前的一半。^⑭金融危机的影响很快蔓延到英国的实体经济中,房地产市场低迷、汽车销量下滑、零售业销售疲软。2008年和2009年,英国国民经济出现负增长(见表3)。

金融危机的影响迅速波及到英国的社会层面。首先,失业率急剧上升。根据英国国家统计局公布的数据,截至2008年11月底,英国的失业人数已经连续十个月上升,失业总人数攀升到186万,失业率达6%,为1999年年中以来的最高水平,布莱尔新政的成果毁于一旦。根据欧盟的统计,截至2012年6月,英国的失业率高达8%,虽然仍低于欧盟27国的平均失业率(11.4%),但已经远高于德国(5.5%)、荷兰(5.1%)和北欧国家。^⑮金融业成为英国失业的重灾区。英国统计局的数据显示,2007年7月至2008年6月期间,该国金融业裁员总数达到1.68万人。2009年,仅花旗银行、瑞士信贷和德意志银行在英国就裁员数千人。2010年,据美国数据供应商益百利(Experian)公布的数据,仅伦敦金融业裁员的总数就将达到1.8万人。^⑯

其次,英国的公共财政状况急剧恶化,通货膨胀率迅速增加(见表2)、财政赤字急剧增加(见图5)。2011年与2006年相比,英国国债占国民生产总值的比例近乎翻番(见表4)。从原因上说,这种状况应该与英国政府为应对金融危机所采取的救市措施有关。2008年10月,为缓解金融机构面临的信贷紧缩局面,英国政府出资500亿英镑用于购买主要金融机构的优先股,以此充实它们的资本金,并为银行间贷款活动提供2500亿英镑的担保。此外,英国政府还计划为银行机构提供2000亿英镑的短期贷款,救市总额高达5000亿英镑。但是,在金融危机期间,社会开支刚性所带来的负担也产生了严重的负面影响。

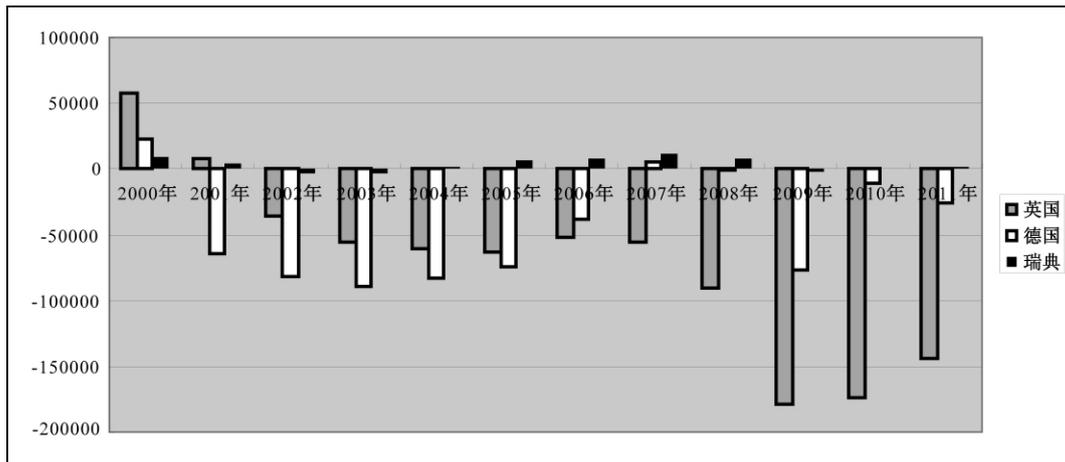


图5 英国、德国和瑞典三国财政赤字比较(单位: 百万欧元)

资料来源: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina200&plugin=0>。

表4 英国、德国和瑞典国债占国内生产总值百分比

年份	1996	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU27	69.9	61.9	62.9	61.6	59	62.5	74.8	80	82.5
德国	58.5	60.2	68.6	68.1	65.2	66.7	74.4	83	81.2
瑞典	73.3	53.9	50.4	45	40.2	38.8	42.6	39.4	38.4
英国	51.3	41	42.5	43.4	44.4	54.8	69.6	79.6	85.7

资料来源: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde410&plugin=1>。

2010年,保守党和自由民主党组成联合政府上台执政。在应对危机的执政理念上,新政府采取了与“撒切尔主义”类似的立场,将财政紧缩、恢复公共财政的平衡作为首要的政策目标。根据联合政府上台不久公布的“2010年预算计划”,其目标是在未来不影响经济恢复的前提下,四年内削减一半的财政赤字。为此,联合政府建立了专门的“预算责任办公室”,对政府开支进行全面检查,依2010年秋季的水平限制各部预算直到2014—2015财年。不仅如此,政府要求各部门在进行开支检查之前,先行减少62亿英镑的预算。联合政府财政大臣奥斯本宣称英国已经到了“破产的边缘”,“我们已经无法承受每周30亿英镑的公债增加”。为实现财政紧缩的目标,联合政府采取所有可能的措施:第一,控制公务员工资,同时减少编制。2011—2013年,公共部门员工工资的上幅上限被限制在1%的范围之内。奥斯本上任后,决定率先削减大约25%的财政部员工,在未来四年中将财政部的工作人员从现在的1350人减少到1000人。由于这项裁减措施主要通过人事冻结和遇缺不补的方式来达到,所以并未引起强烈的抗议。同时,英国新政府的文化大臣和环境大臣也表示要通过裁员、削减机构等方法减少开支。英国工会人士预计,未来五年内政府削减开支的幅度若达到40%,可能会有100万公职人员失业。第二,增税。“2010年预算计划”中将“国家保险税”(National Insurance)中多征收0.5%,同时,也将增值税的征收比例上调到了17.5%。2009年4月,工党布朗政府对年收入超

过15万英镑的人将征收50%的税,12月又宣布对年红利超过2.5万英镑的人征收50%的税收。被视为富人代言人的保守党对于工党的这些措施明确表示支持。卡梅伦宣称,“如果保守党赢得大选,银行家们也不要指望于保守党改变对于银行家们高税收的政策”。第三,关闭或合并政府资助的公共机构(quangos),以减轻财政负担。2010年10月,12家此类机构被关闭,118家被合并,其中包括英国电影理事会、健康保护机构(HPA)、国家病人安全机构(NPSA)等。这些财政紧缩措施无疑会给英国的就业状况蒙上阴影,据估计,奥斯本的紧缩方案将造成失去130万个工作岗位。尽管如此,联合政府仍然坚持完成财政紧缩的目标,英国首相卡梅伦接受《每日电讯报》访问时表示,为应对巨额财政赤字,英国的财政紧缩计划可能需持续至2020年。

在金融危机背景下,到目前为止,联合政府的几乎所有社会改革措施都是以削减开支为目的进行的,已经引发了一系列大规模的民众抗议活动。2010年11月,因提高学费引发学生示威浪潮。2011年3月27日,英国主要工会组织了声势浩大的游行示威,反对政府削减公共开支。2011年6月30日,75万英国教师和公务员举行了罢工,其中数万人进行了游行,抗议政府将要推行的养老金改革计划。据统计,英国的公共部门职员有将近600万人,仅公共部门养老金支出就占了整个国家养老金总额的2/3。2011年11月30日,因削减养老金再次引发全国性的公共雇员罢工。事实上,对于英国社会保障制度中的一些痼疾,联

合政府表现得束手无策。据统计,英国目前有264万人申请“无工作能力津贴”,这种津贴的金额比失业津贴高,而且申请人没有找工作的压力。有证据显示,有数以百万计的英国人安于完全靠救济度日的生活方式,新增的工作机会中,4/5被外来移民得到。负责监控公共开支的英国公共账户委员会表示,英国每六个家庭中就有一个家庭完全依靠津贴生活,其中4/5的家庭没有一个人试图找工作。据英国公共账户委员会的报告显示,英国有300万个家庭中没有一个工作,占英国所有家庭的1/6。有600万人处在无一个人工作的家庭中,其中包括430万成年人和近180万儿童,领取津贴已经成为他们的生活方式,这令纳税人需要承担每年127亿英镑的重负。^⑩

英国社会改革进退维谷

金融危机的冲击和世界经济的景气给英国经济的前景蒙上了阴影。在这种背景下,英国社会改革在未来相当长的时间里恐怕都只能以控制费用为目标。但是,经过20世纪80年代以来长达30年的改革,压缩的空间还有多大?这是决定其未来走势的根本问题。

与欧洲大陆国家相比,英国的社会保障制度在体制设计上更加强调“普遍性”、社会保障的覆盖面比较宽,但是保障水平远低于欧洲大陆国家和北欧各国。普遍性原则是战后英国社会保障制度建设的基本准则。1946年的国民保险法规定:凡接受完中等教育(16岁),已经就业,而又没有达到退休年龄(男65岁,女60岁)的公民,都必须缴费参加国民保险;参加了保险就可以享受到养老、伤残、失业、疾病以及其他各项津贴。同年通过的“国民医疗保健法”规定:凡在英国居住的人,不需要取得保险资格,一律可以享受到免费的医疗服务。1957年以后,英国的医疗保健开始少量收费,但基本上还是属于免费的性质。对于极少数没有参加强制性社会保险的人,英国使用各种“无捐”收益制度及社会救济制度加以补救。这样,英国基本上实现了全体社会成员享受社会保障收益的目标。在一定意义上,《贝弗里奇报告》提出的这种普遍性原则在战后已经被多数西欧国家所接受,变成了一种共同准则。那么,英国社会保障制度区别于其他西欧国家的主要特点就是它更加彻底地贯彻了“最低原则”和“个人责任原则”。

英国社会保障制度使用“低入低出”的方法来贯彻“最低原则”,即社会保障收益只用于维持基本生活,不能成为人们收入的主要组成部分。根据欧盟官方统计,德国2010年社保和其他劳动力成本由雇主支付的比例在总劳动力成本中为21.8%,瑞典为33.2%,英国仅为14.5%。^⑪同期社会捐助占国内生产总值的比重,2011年欧盟27国平均为13.9%,德国为16.9%,英国则仅为8.5%。^⑫与此相应,英国人的社会收益也低于其他欧洲国家。从

历史上看,英国的社会福利收入占人均总收入的比重一直低于15%,远远低于法国(45%)、德国(40%)及瑞典(20%)等国,在西欧国家中是最低的。^⑬这就意味着,英国的社会保障制度更加强调“个人责任”,因为社会保障收益不足以保证生活水平,人们自然需要更多地依靠自己的力量。据统计,英国的私人消费开支在总消费开支中所占的比例,在欧洲国家中一直居于中等偏上的水平,高于德国和瑞典;而在“可支配收入”的储蓄率方面,英国一直是最低的,只有德国和法国的一半左右,为瑞典的2/3。换句话说,英国人在日常生活中已经承担了更多的“个人责任”。

英国的社会保障制度之所以形成这种“低出低入”的体制,而且比较强调“个人责任”是有其原因的:一方面,从文化上看,英国是资本主义制度的发源地,其社会价值观念历来比较推崇“个人自由”;从1600年英国实行“济贫法”开始,社会保障就一直被多数人视为一种补救社会弊病的措施。应该说,《贝弗里奇报告》中提出的“最低原则”在英国是被人们广泛接受的。另一方面,从历史上看,英国的社会保险体制是在工业化的推动下,“自下而上”地逐步建立起来的。19世纪晚期之后,英国的政治逐渐实现民主化,公民的选举权不断扩大;在人民的强大压力下,英国的统治者不得不作出让步,逐渐建立了一些社会保险制度。这样,英国的社会保障制度从一开始就具有阶级间相互妥协、让步的色彩,所以标准不可能很高。另外,由于社会保障收益的“低入”是与社会保险税的“低出”相互联系的,所以英国的工人阶级也可以接受这种“低出低入”的体制。相比之下,以德国为代表的“欧洲大陆模式”则与英国的情况有着重大的不同;它们的社会保障体制基本上是“自上而下”地建立起来的,从一开始就具有稳定工人阶级队伍、维护统治阶级利益的目的。所以,它们的社会保障制度并不限于补救社会弊病,而是兼及职业福利的功能,因而最终建立了与英国相反的“高出高入”的体制。

英国社会保障制度的基本特点带来了不少问题:由于社会保障收益太低,英国社会保障制度无法有效地解决社会上的贫困问题。按照这种体制,英国人需要较高的工资水平才能维持与欧洲大陆国家同等的生活水平。据欧盟官方统计,2010年工资总额在劳动力成本构成中所占的比重,德国为78.4%,瑞典为66.8,而英国高达85.5。^⑭即使如此,英国人的平均工资仍低于多数欧洲大陆国家。根据欧盟统计网站上的现有数据,按小时计算的劳动力成本,瑞士为40.58欧元,荷兰为31.67欧元,爱尔兰为28.69欧元,英国仅为19.32欧元。^⑮这就造成了英国比较严重的贫困问题。据估计,英国目前生活在官方公布的贫困线以下和略高于贫困线的“贫困人口”接近1700万,约占其总人口的30%;远高于德国、

瑞典、挪威等国。在英国,单纯依靠养老金生活的老年人和依靠失业津贴生活的失业者,都生活在贫困线以下。

目前,与欧洲大陆国家相比,虽然英国的社会保障支出水平不算太高,但由于社会保障税也比较低,所以其社会保障制度仍面临财政困难,同样遇到了“福利国家”的危机与困境。在这种背景下,从理论上说英国未来有两种办法解决问题:第一是通过加税来筹集社会开支所需要的公共支出。福利国家改革以前,英国的税收水平在西欧国家中一直居于中等水平,基本与德国不相上下,高于法国和意大利等国。经过工党十几年的改革,英国的税收水平仍然很高。根据欧盟官方统计,对于收入和财产所征税额占国内生产总值的比例,2011年欧盟27国平均为12.6%,德国为11.5%,英国为15.7%。作为最典型的福利国家,瑞典已经从2000年的22.5%下降到18.7%。^⑮针对制成品和进口商

品所征税额占国内生产总值的比例,2011年欧盟27国平均为13.1%,德国为11.4%,英国为13.3%。^⑯英国的福利不高,税收却不低,原因在于公共开支的资金来源结构上。第二条路径是降低社保标准。但是,在老龄化日益严重、单亲家庭增加、失业率居高不下的情况下,这种方法在政治和社会层面上完全没有可行性。在这种进退维谷的困境面前,英国政府手中的政策工具是非常有限的,无非是税收、国债和通货膨胀。2000—2011年期间,英国政府开支占GDP的比重从36.8%激增到46.1%,远高于同期欧盟27国的平均增幅(见表5),其方法也无外乎上面几种。从这种角度看,未来英国的社会改革可能很长时间内都会处于这种进退维谷的困境中,按照英国的政治文化,其最为可能的模式应该是在扩大开支和维持最低标准之间摇摆,通过妥协方案逐步完成制度性的调整。

表5 政府开支占国内生产总值的百分比

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU27	44.8	46.2	46.6	47.2	46.8	46.8	46.3	43.6	47.1	51.1	50.6	49.1
英国	36.8	40.2	41.4	42.2	43	43.8	44	43.7	47.9	51.5	50.4	46.1
德国	45.1	47.6	47.9	48.5	47.1	46.9	45.3	43.5	44	48.1	47.9	45.6
瑞典	55.1	54.5	55.6	55.7	54.2	53.9	52.7	51	51.7	54.9	52.5	51.3

资料来源: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>。

注释:

① [加拿大]R.米什拉《资本主义社会的福利国家》法律出版社2003年版第21—22页。

② Ray Robinson & Ken Judge, “Public Expenditure, Privatization, and the Welfare State in Britain”, in Robert Morris ed., *Testing the Limits of Social Welfare*, Brandeis University Press, 1988, pp. 50-55.

③⑤⑥王皖强《国家与市场:撒切尔主义研究》湖南教育出版社1999年版第198页,第200页,第202页。

④ Labour Market Overview: March 2009, p. 11, See from http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_labour/LMS_QandA.pdf.

⑦⑧ Martin A. Powell (eds.), *Modernising the Welfare State: The Blair Legacy*, The Policy Press 2008 p. 4, p. 2.

⑨ 转引自王振华、刘绯、陈志瑞主编《重塑英国》中国社会科学出版社2000年版第101页。

⑩ [英]托尼·布莱尔《新英国:我对一个年轻国家的展望》世界知识出版社1998年版第173页。

⑪ 税收抵免(tax credit)是一种负所得税制度,规定工资低于一定标准的人可以要求国家对其收入进行补贴,缺多少补多少。申请人准备好自己的工作证明和收入证明,填写申请表提交到有关部门,审查通过后即可得到转账支付。只要有一英镑的工作收入就可以得到这种补助,但没有工作的人则不能申请。

⑫ See from <http://www.lowpay.gov.uk/>.

⑬ See from http://news.stockstar.com/info/Darticle.aspx?id=JL_20070529_00041401.

⑭ “看看英国如果度过金融危机”,参见 <http://wenku.baidu.com/view/a0b90edc2f0066f53322ba.html>.

⑮ See from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/>

[table.do?tab=table&language=en&pcode=teil020&tableSelection=1&plugin=1](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=teil020&tableSelection=1&plugin=1).

⑯ “英国金融业年底达裁员高峰,最终裁4万人”,参见 <http://stock.sohu.com/20080903/n259355273.shtml>.

⑰ “英国首相呼吁失业人口不要再生孩子”,参见 <http://news.163.com/11/0614/05/76G30L7K0001121M.html>.

⑱ See from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00114&language=en>.

⑲ See from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00019&plugin=1>.

⑳ 数据参见欧盟委员会编“Social Protection in Member States of European Union: Situation on 1 January 1998 and evolution”欧共体官方出版局1999年版。

㉑ See from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00113&language=en>.

㉒ See from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00173&language=en>.

㉓ See from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00018&plugin=1>.

㉔ See from <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00020&plugin=1>.

[作者简介]田德文,中国社会科学院欧洲研究所研究员,社会文化研究室主任。

[责任编辑:文工]